



Gerhard Bosch*

Was tun gegen die Jugendarbeitslosigkeit in Europa?

Strukturelle und konjunkturelle Jugendarbeitslosigkeit in der EU

Im März 2013 lag die Jugendarbeitslosenquote in der EU 27 mit 23,4% fast zweieinhalbmal so hoch wie die Arbeitslosenquote der über 25-Jährigen. In einigen ost- und südeuropäischen Ländern ist die Quote mittlerweile auf über 50% gestiegen. Die Statistik der Jugendarbeitslosigkeit ist jüngst vom RWI als »Unstatistik« des Monats bezeichnet worden (RWI 2013). Setzt man die Zahl der Arbeitslosen in Relation zur Bevölkerung, sieht das Bild in der Tat etwas besser aus. Die Arbeitslosenquoten der Jugendlichen in den Krisenländern liegen dann zwischen 10 und 20%.

Allerdings geben auch diese Quoten das Problem der Jugendarbeitslosigkeit in den Krisenländern aus vier Gründen nicht angemessen wieder. Erstens haben viele arbeitssuchende Jugendliche keinen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung und lassen sich deshalb eher als die über 25-Jährigen nicht registrieren. Daher ist gerade in Ländern mit hoher Jugendarbeitslosigkeit der Anteil der sogenannten NEET (not in education and employment) an der Alterskohorte besonders hoch (vgl. Tab. 1). Zweitens bleiben viele Jugendliche aus Mangel an Beschäftigungsperspektiven länger als eigentlich gewünscht im Bildungssystem – oft in nicht sinnvollen Warteschleifen. Drittens sind bereits viele der am besten qualifizierten Jugendlichen in andere Länder abgewandert. Viertens sind gerade Jugendliche vielfach nur befristet und kurzfristig beschäftigt und wandern von Job zu Job unterbrochen von Arbeitslosigkeit, sind also in der sogenannten perforierten Arbeitslosigkeit. Fünftens ist schließlich zu beachten, dass Jugendarbeitslosigkeit belastendere Langzeitfolgen als die Arbeitslosigkeit Erwachsener hat. Ein schlechter Start ins Berufsleben erhöht die Risiken instabiler Erwerbsverläufe und ge-

* Prof. Dr. Gerhard Bosch ist Leiter des Instituts Arbeit und Qualifikation an der Universität Duisburg-Essen.

Tab. 1
Indikatoren zur Jugendarbeitslosigkeit in der EU 28 und ausgewählten Ländern

	Arbeitslosenquote der 15- bis 25-Jährigen 3/2013 (1)	Anstieg seit 2008 in Prozentpunkten (2)	Relation von (1) zur Arbeitslosenquote der über 25-Jährigen (3)		Arbeitslose in Relation zu allen 15- bis 25-Jährigen in der Bevölkerung 2012 (4)	Nicht in Beschäftigung oder Bildung 2011 (5)
			3/2008	3/2013		
EU 27	23,4	+ 8,3	2,6	2,4	9,7	n.v.*
Deutschland	7,6	- 3,3	1,5	1,5	4,1	11,0
Frankreich	25,8	+ 7,8	2,9	2,8	9,0	16,4
Griechenland	58,7	+ 25,4	3,4	2,4	16,1	21,8
Großbritannien	20,3	+ 6,1	3,9	3,6	12,4	15,5
Irland	27,1	+ 16,6	2,5	2,3	12,3	22,0
Italien	39,4	+ 18,8	3,9	3,9	10,1	23,2
Kroatien	52,0	+ 28,9	3,3	3,9	12,7	n.v.*
Österreich	7,9	+ 0,4	2,5	1,8	5,2	9,3
Portugal	40,7	+ 21,6	2,7	2,6	14,3	15,3
Slowakei	34,3	+ 14,5	2,2	2,8	10,4	19,1
Spanien	55,4	+ 34,4	2,7	2,3	20,6	24,4

* Nicht verfügbar.

Quelle: Eurostat; Berechnungen des Autors; OECD (2013, Tab. 5.2a).

ringer Verdienste stärker als bei anderen Altersgruppen, da wichtige Weichenstellungen für die Ausbildung und weitere Karrierewege sowie auch für die Persönlichkeitsbildung von Beschäftigten in den ersten Berufsjahren gelegt werden (vgl. Bell und Blanchflower 2009; Kahn 2010). Das Problem der Jugendarbeitslosigkeit ist also gravierend und lässt sich auch nicht weg interpretieren. Man muss allerdings versuchen, die Dimensionen des Problems über mehrere Indikatoren einzukreisen.

Für die Maßnahmen zur Bekämpfung ist es wichtig, die Frage zu beantworten, ob es sich um strukturelle oder konjunkturelle Jugendarbeitslosigkeit handelt. Ein Blick auf Tabelle 1 zeigt, dass schon vor der Finanzkrise die Jugendarbeitslosigkeit in den Krisenländern drei bis viermal so hoch war, wie die Arbeitslosenquote der über 25-Jährigen, was auf eine

hohe strukturelle Jugendarbeitslosigkeit in diesen Ländern auch bei insgesamt guter Beschäftigungssituation verweist. Die Relation der Arbeitslosenquote der unter 25-Jährigen zu der Arbeitslosenquote der über 25-Jährigen hat sich in einigen EU-Ländern, wie Griechenland, seit 2008 sogar leicht verbessert. Die Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation seit 2008 hat also die Jugendlichen zwar hart, aber nicht härter als andere Beschäftigtengruppen getroffen. Die Zunahme der Jugendarbeitslosigkeit seit 2008 ist somit vor allem konjunkturell verursacht.

Ursachen struktureller Jugendarbeitslosigkeit

Für eine zielgenaue Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit muss man die Gründe für die hohe strukturelle Jugend-

Tab. 2
Anteil unterschiedlicher Alterskohorten mit mindestens Sekundarstufe II und tertiärer Ausbildung 2011

	Mindestens Sekundarstufe II			Tertiäre Ausbildung		
	25–34 Jahre	55–64 Jahre	Unterschied in Prozentpunkten	25–34 Jahre	55–64 Jahre	Unterschied in Prozentpunkten
Deutschland	87	84	+ 3	31	26	+ 5
Spanien	66	34	+ 32	41	19	+ 22
Griechenland	78	47	+ 31	29	19	+ 10
Frankreich	83	58	+ 25	43	19	+ 24
Portugal	52	18	+ 34	26	11	+ 15
Slowakei	95	84	+ 11	23	14	+ 9
Österreich	88	72	+ 16	24	16	+ 8
UK	84	67	+ 17	48	31	+ 17
Irland	86	52	+ 34	49	23	+ 25
EU 21	84	65	+ 19	37	21	+ 18

Quelle: OECD (2013, Tab. A1.2a; A1.3a).

arbeitslosigkeit in den Krisenländern kennen. Das RWI (2013) sieht sie in Qualifikationsmängeln. Ein Blick in die OECD-Statistiken zeigt, dass davon nicht die Rede sein kann. Durch die rasche Expansion des Bildungswesens ist auch in den Krisenländern die junge Generation so gut ausgebildet, wie keine Generation zuvor. Dies lässt sich am Vergleich des Bildungsniveaus der 25- bis 34-Jährigen mit dem der 55- bis 64-Jährigen gut erfassen. In den Ländern mit besonders hoher Jugendarbeitslosigkeit liegt in der jüngeren Generation der Anteil der Personen mit einem Abschluss auf dem Niveau der Sekundarstufe II oder einer Hochschulausbildung weit über dem der älteren Beschäftigten (vgl. Tab. 2). Betrachtet man die aktuellen Schüler- und Studentenzahlen wird dies auch für die jetzt 15- bis 25-Jährigen gelten, für die aber noch keine aussagekräftigen Zahlen vorliegen, da viele die Schule oder Ausbildung noch nicht beendet haben.

Die umfassende internationale Forschung zum Übergang vom Bildungssystem in den Arbeitsmarkt zeigt, dass wichtiger als das Niveau der Bildungsabschlüsse die Art der Ausbildung ist. Mehrere Studien haben gezeigt, dass bei ähnlicher wirtschaftlicher Lage der Übergang der Jugendlichen ins Beschäftigungssystem in Ländern mit einer dualen Berufsausbildung deutlicher reibungsloser und zügiger erfolgt als in Ländern mit hohen Anteilen schulischer Berufsausbildung oder einem Schwergewicht auf allgemeiner Bildung (z.B. Brzinsky-Fay 2007; Müller und Gangl 2003).

Der wichtigste Grund für den Integrationserfolg der dualen Berufsbildung ist darin zu sehen, dass die Jugendlichen schon während ihrer Ausbildung zu Insidern auf dem Arbeitsmarkt werden. Die Unternehmen investieren in die Ausbildung ihrer künftigen Fachkräfte, die sie dann auch halten wollen. Für die Gewerkschaft und Betriebsräte gelten die Auszubildenden als Teil der Belegschaften, deren Arbeitsplatzinteressen sie ebenso wie die der anderen Belegschaftsmitglieder verteidigen. Auch die Belegschaften sehen die Auszubildenden als gleichberechtigten Teil der Belegschaft, unterstützen deren Übernahme nach der Ausbildung und sind notfalls auch bereit, Opfer, wie eine Verkürzung der Arbeitszeit, zu bringen, um deren Übernahme zu ermöglichen. Im Unterschied zu einer schulischen Ausbildung wird in einer dualen Ausbildung unter realen betrieblichen Bedingungen gelernt. Damit werden auch das noch nicht kodifizierte Wissen (tacit knowledge) und wichtige Fähigkeiten, wie etwa der Umgang mit Termindruck und Vorgesetzten oder Kooperation mit Kollegen, erworben. Nach Abschluss einer Ausbildung muss man nicht mehr angelernt werden und ist damit externen Bewerbern überlegen.

Ein anderer struktureller Grund kann die Schließung des Arbeitsmarktes durch einen zu starken Kündigungsschutz für Insider sein. Ohne Zweifel gibt es solche Schließungs-

tendenzen in einigen der Länder mit hoher Jugendarbeitslosigkeit. Die hohe Jugendarbeitslosigkeit in Ländern mit geringem Kündigungsschutz, wie dem Vereinigten Königreich und Irland (vgl. Tab. 1), zeigen jedoch, dass in Krisenzeiten den Jugendlichen auch ein geringer Kündigungsschutz nicht hilft, da die Unternehmen lieber ihre Beschäftigten mit Arbeitserfahrung halten. Das deutsche und auch österreichische Beispiel belegen zudem, wie man einen hohen Kündigungsschutz mit geringer Jugendarbeitslosigkeit verbinden kann, in dem man einen großen Teil der Jugendlichen zu Insidern macht. Die Beschäftigungssituation von Jugendlichen hängt also nicht von einzelnen Regulierungen, sondern von den Wechselwirkungen unterschiedlicher Institutionen ab.

Kann man duale Ausbildung exportieren?

Aufgrund der geringen Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland ist das duale Ausbildungssystem, wie schon einmal in den 1970er und 1980er Jahren, weltweit in Mode gekommen. Die EU-Kommission empfiehlt ihren Mitgliedsländern, bei der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit duale Ausbildungssysteme auszubauen. Natürlich kann man aus erfolgreichen Modellen lernen, aber nur wenn man diese Modelle wirklich verstanden hat. Angesichts der vielen Misserfolge, dieses System zu kopieren, müssen die Voraussetzungen eines Transfers benannt werden. An dieser Stelle können nur einige wesentliche Aspekte genannt werden. Das System der dualen Berufsausbildung ist erstens keine sozialpolitische Veranstaltung zur Versorgung schwacher Schüler. Ihr Hauptzweck ist die Ausbildung der Fachkräfte für morgen in zukunftssträchtigen Berufsbildern. Nur unter dieser Voraussetzung sind die Unternehmen bereit, in Berufsausbildung zu investieren. Zweitens bedarf es einer innovativen Wirtschaft, deren Arbeitsorganisation auf qualifizierten Kräften basiert. In einem weniger innovativen Umfeld werden sich viele Unternehmen mit Un- und Angelernten begnügen. Drittens muss Berufsausbildung in der Bevölkerung ein hohes Prestige genießen, so dass sich nicht nur die schwächsten Schüler bewerben. Das Prestige hängt von der Arbeitsplatzsicherheit, einer angemessenen Bezahlung, guten Karrieremöglichkeiten, der Breite der Berufsbilder, die Wahlchancen auf dem Arbeitsmarkt eröffnen müssen und der Qualität der Ausbildung ab. Die Karriereöglichkeiten werden durch die Oberetage der Berufsausbildung, die Fortbildungen zum Meister, Techniker oder Fachwirt, sowie die Durchlässigkeit zum Hochschulstudium gewährleistet und die angemessene Bezahlung durch Flächentarifverträge, die eine Berufsausbildung honorieren. Viertens müssen Unternehmen langfristig denken, da sich die Investitionen in eine Berufsausbildung oft erst nach einigen Jahren amortisieren. Fünftens muss es starke gesellschaftliche Koalitionen geben, die das System modernisieren, die Ausbildungsbelegschaft der Betriebe immer wieder einfordern, die Be-

rufsausbildung im Beschäftigungssystem, also in der Arbeitsorganisation, den Karrierewegen und dem Lohnsystem verankern und die enge Verbindung zwischen betrieblicher und schulischer Ausbildung pflegen. In Deutschland sind dies die Arbeitgeberverbände, die Gewerkschaften, die Kammern und die Betriebsräte, die hierin vom Staat unterstützt werden.

Als rein staatliches System wird die Berufsausbildung den Unternehmen fremd bleiben. Es sind nicht »ihre Berufe«, in denen ausgebildet werden soll. Die Sozialpartner werden sich nicht in gleicher Weise in der Tarif- oder Betriebspolitik für die Einstellung von Auszubildenden engagieren, wie sie es beispielsweise in Deutschland in der Finanzkrise 2008/2009 getan haben. Es ist oft übersehen worden, dass das deutsche Arbeitsmarktwunder in dieser Krise nicht alleine in temporären Arbeitszeitverkürzungen zur Vermeidung von Entlassungen bestand. Das zweite ebenso wichtige Element war die Einstellung von 564 000 Auszubildenden mitten in der tiefsten Krise der Nachkriegszeit. Ohne die zahlreichen Vereinbarungen der Sozialpartner und das Engagement der Politik auf nationaler, regionaler und betrieblicher Ebene wäre dies nicht möglich gewesen.

Die tiefe Krise der neoliberalen Volkswirtschaftslehre zeigt sich daran, dass solche komplexen institutionellen Zusammenhänge meist nicht mehr verstanden werden. Stattdessen wird ein Killerinstinkt gegen fast alle Arbeitsmarktregulierungen vermittelt. Ein gutes Beispiel findet sich im letzten Gutachten des Sachverständigenrats, dessen Mehrheit Ausstiegsoptionen aus Flächentarifen vorschlägt, ohne den Flurschaden für die Berufsausbildung, die Bezahlung von Facharbeit und die Fähigkeit der Sozialpartner auf Branchenebene, innovative Formen der Arbeitszeit- und Arbeitsorganisation weiter zu entwickeln, auch nur zu diskutieren (vgl. SVR 2012, Ziffer 545).

Was ist zu tun?

Die hohe Jugendarbeitslosigkeit hat also strukturelle und konjunkturelle Ursachen, die man mit unterschiedlichen Maßnahmen angehen muss. Die Einführung dualer Berufsausbildung erfordert einen Umbau von Institutionen, den man nur mit sehr langem Atem erreichen kann. Am schwierigsten wird es sein, die Unternehmen von der Notwendigkeit eigener Investitionen in Fachkräfte, die über kurze Anlernqualifikationen hinausgehen, zu überzeugen. Ebenso schwierig wird es sein, die Reputation der in den meisten europäischen Ländern vernachlässigten beruflichen Ausbildung bei Schülern und Eltern aufzubauen. Schließlich müssen die Sozialpartner, die unter dem Druck der Troika gegenwärtig eher auf Konfliktkurs sind, bei diesem Thema für eine enge Kooperation gewonnen werden. Dies kann

nur mit starker staatlicher Unterstützung geschehen. So kann der Staat als vorbildlicher Ausbilder vorangehen. Er kann auch berufliche Abschlüsse als Zugangskriterien zu bestimmten Berufen, wie bei den gefahren geneigten Berufen im deutschen Handwerk, oder bei Teilnahme an Ausschreibungen festlegen.

Norwegen ist ein Beispiel eines gelungenen Institutionentransfers. Allerdings war dort in den 1990er Jahren die Ausgangssituation viel günstiger. Die Rahmenbedingungen wurden zwischen dem Staat und verpflichtungsfähigen Sozialpartnern auf nationaler Ebene ausgehandelt und die Wirtschaft wuchs. Das norwegische Beispiel zeigt zudem, dass alleine die Erarbeitung der auf die Besonderheiten des Landes abgestimmten Blaupausen und der Aufbau der nötigen politischen Koalitionen mehrere Jahre dauerten. In den Krisenländern werden hingegen die politischen Koalitionen zwischen Staat und Sozialpartnern, die man für den Aufbau eines dualen Ausbildungssystems braucht, gravierend geschwächt.

Den Jugendlichen von heute ist damit nicht geholfen. Auf europäischer Ebene wird das Problem mittlerweile seit drei Jahren diskutiert, ohne dass man über Resolutionen hinausgekommen ist. Kurzfristig muss vor allem das konjunkturelle Problem angegangen werden. Die diskutierte »Jugendgarantie« ist eine schöne Idee, die aber die Krisenländer überfordert. Sie werden ohne zusätzliche Wachstumsimpulse nicht in der Lage sein, allen arbeitslosen Jugendlichen nach Abschluss der Schule oder nach dem Verlust des Arbeitsplatzes eine Arbeitsstelle, eine Ausbildungs- oder Weiterbildungsmöglichkeit oder einen Praktikumsplatz anzubieten. Das lässt sich allenfalls in einigen Ländern, wie in Deutschland oder Österreich, wo die Idee herkommt, umsetzen. Perspektiven wird man den Jugendlichen kurzfristig nur durch ein europäisches Wachstumsprogramm in wichtigen Infrastrukturbereichen mit europäischem Geld und obligatorischen Mindestquoten für die Beschäftigung von Jugendlichen und Ausbildungsplätzen geben können.

Nicht helfen wird das Standardrepertoire der Arbeitsmarktderegulierung. Der Mindestlohn für Jugendliche wurde in Griechenland um 33% gesenkt, ohne dass Besserung in Sicht ist. Ebenso perspektivlos ist die Lockerung des Kündigungsschutzes. Ohne Wachstumsimpulse wird man damit die Arbeitslosigkeit durch schnelleren Personalabbau nur erhöhen.

Literatur

Bell, D.N.F. und D.G. Blanchflower (2009), »What to Do about Rising Unemployment in the UK?«, IZA Discussion Paper 2009, #4040.

Bosch, G. und J. Charest (2010), »Vocational Training: International Perspectives«, in: G. Bosch und J. Charest (Hrsg.), *Vocational Training: International Perspectives*, Routledge, London, 1–26.

Brzinsky-Fay C. (2007), »Lost in Transition? Labour Market Sequences of School-leavers in Europe«, *European Sociological Review* 23(4), 409–422.

Kahn, L.B. (2010), »The Long-term Labor Market Consequences of Graduating from College in a Bad Economy«, *Labour Economics* 17(2), 303–316.

Müller, W. und M. Gangl (Hrsg., 2003), *Transitions from Education to Work in Europe. The Integration of Youth into EU Labour Markets*, Oxford University Press, Oxford.

OECD (2013), *Education at a Glance*, Paris.

RWI (2013), »Statistiken zur Jugendarbeitslosigkeit in Südeuropa führen in die Irre«, Pressemitteilung vom 22. Juli.

SVR (2012), *Stabile Architektur für Europa – Handlungsbedarf im Inland*, Jahresgutachten 2012/13, Wiesbaden.